Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 524 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2015

Tijdens het debat over fraude in Nederland dat heeft plaatsgevonden op 15 mei 2014 heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor het grote aantal fraudemeldpunten (Handelingen II 2013/14, nr. 83, item 10). Naar aanleiding hiervan heeft mijn voorganger toegezegd onderzoek te doen naar de mogelijkheden om tot meer synergie tussen de fraudemeldpunten te komen en de meldpunten verder te professionaliseren. Het onderzoek is inmiddels gereed. U treft het onderzoek in de bijlage aan[1]. In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Economische Zaken, op de bevindingen van de onderzoekers in.

Ik stel op basis van het onderzoek vast dat er voor alle vormen van horizontale fraude meldpunten zijn. De toegang naar de meldpunten sluit aan bij de belevingswereld van burgers en bedrijven en zij weten, al dan niet in de hoedanigheid van slachtoffer van fraude, de weg naar de meldpunten te vinden.

Er zijn al belangrijke stappen gezet in het voorkomen en bestrijden van fraude. Hierbij acht ik het, net zoals de onderzoekers, van belang dat partijen (zowel publiek als privaat) goed samenwerken. Ook de synergie tussen enerzijds de meldpunten onderling en anderzijds tussen de meldpunten en hun netwerkpartners moet tot stand komen door goede onderlinge samenwerking. Daar is de integrale aanpak van horizontale fraude op gericht.

Onderzoek synergie fraudemeldpunten

De onderzoekers hebben gekeken naar de meldpunten die zich richten op horizontale fraude, dit is fraude waarvan burgers en bedrijven het

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-17050-524
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

slachtoffer worden. De onderzoekers onderscheiden, conform het Nationaal Dreigingsbeeld 2012, tien vormen van horizontale fraude.[2] De onderzoekers komen tot de conclusie dat er voor al deze fraudevormen meldpunten bestaan. Dit betekent dat alle slachtoffers voor de verschillende vormen van horizontale fraude bij een fraudemeldpunt terecht kunnen. Ook komen de onderzoekers tot de conclusie dat er weliswaar veel verschillende fraudemeldpunten zijn, maar dat onoverzichtelijkheid, met het gevaar dat slachtoffers door de bomen het bos niet meer zien, nauwelijks aan de orde is. De ingang naar de meldpunten sluit over het algemeen logisch aan op de belevingswereld van slachtoffers.

In het onderzoek zijn de behoeften van slachtoffers van horizontale fraude als uitgangspunt genomen. De onderzoekers geven aan dat een verbinding van netwerken met meldpunten het mogelijk maakt om in bredere behoeften van slachtoffers te voorzien en aan preventie te werken. De onderzoekers hebben in vier scenario's uitgewerkt op welke wijze dit vorm zou kunnen worden gegeven. De scenario's lopen uiteen van een centraal meldpunt tot verschillende meldpunten die in beide gevallen doorverwijzen naar verschillende organisaties.

De onderzoekers komen in het rapport tot de conclusie dat de meest wenselijke situatie is dat de fraudemeldpunten deel uitmaken van een netwerk van organisaties die elkaar goed weten te vinden bij het voorkomen en bestrijden van fraude. Het gaat hierbij niet om nieuwe organisaties, maar nauw samenwerkende netwerken van bestaande organisaties. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De onderzoekers hebben zich niet voor een bepaald scenario uitgesproken. Voorwaarden om dit te laten werken is volgens de onderzoekers dat:

- er meerdere meldpunten kunnen zijn, maar dat dit aantal niet te groot is;
- de meldpunten goed zorgen voor hun eigen vindbaarheid;
- de meldpunten elkaar goed kennen en afspraken maken over onderlinge doorverwijzing;
- er goede afspraken zijn over een eenduidige aanpak met betrekking tot de acties die melders en slachtoffers redelijkerwijs van andere organisaties mogen verwachten.

Context aanpak horizontale fraude

De fraudemeldpunten hebben een functie binnen de integrale publiek-private aanpak van horizontale fraude. Het kabinet heeft de bestrijding van horizontale fraude als prioriteit van het kabinet benoemd. Bij de aanpak van horizontale fraude staat preventie voorop: voorkomen is immers beter dan genezen. De preventie van fraude vraagt, zoals de onderzoekers ook aangeven, om een integrale aanpak waarin de overheid en private partijen goed afstemmen en samenwerken. Een belangrijk onderdeel van deze aanpak is het versterken van de bewustwording en weerbaarheid van burgers en bedrijven. De versterking van de bewustwording van fraude bij burgers en bedrijven draagt eraan bij dat burgers en bedrijven minder snel slachtoffer worden van fraude. De meldpunten vervullen hierin een belangrijke rol. Onder andere doordat de meldpunten informatie aan burgers en bedrijven verstrekken over de handelwijze van fraudeurs met tips hoe zij kunnen voorkomen slachtoffer van fraude te worden.

[2] De tien fraudevormen uit het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 zijn: acquisitiefraude, hypotheekfraude, beleggingsfraude, faillissementsfraude, fraude met betaalmiddelen, fraude met online handel, merkfraude, telecomfraude, verzekeringsfraude en voorschotfraude. Identiteitsfraude wordt in de indeling van het Nationaal Dreigingsbeeld niet als zelfstandig delict gezien, maar als een faciliterend delict.

Een ander belangrijk onderdeel is het opwerpen van barrières die potentiële fraudeurs de mogelijkheid tot frauderen ontnemen. Als zich desondanks fraude heeft voorgedaan, dient deze door een gerichte inzet van het straf-, civiel- of (in bepaalde gevallen) het bestuursrecht te worden bestreden.

De aanpak van fraude waarvan burgers en bedrijven het slachtoffer worden, kan dan ook als een drieluik worden gezien:
1 Het versterken van de bewustwording bij burgers en bedrijven;
2 Het versterken van de preventie van fraude door het opwerpen van barrières;
3 Een gerichte inzet van het strafrecht.

Het meldpuntenlandschap en de belangrijkste meldpunten

Een aanzienlijk deel van de door de onderzoekers geïnventariseerde meldpunten is verbonden aan grotere bedrijven en instellingen (zoals verzekeraars, banken en telecomproviders) die zelf het slachtoffer van fraude zijn. Zij gebruiken de meldingen voor het beperken van de schade en het voeren van beleid om fraude in de toekomst te bemoeilijken. Deze bedrijven hebben zich reeds goed georganiseerd en zijn weerbaar. Daarnaast bestaan er fraudemeldpunten die zich met name richten op burgers en kleine bedrijven. Qua fraudevormen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorschotfraude (waaronder datingfraude en erfenisfraude), fraude met online handel (waaronder fraude met nepwebwinkels), acquisitiefraude (waaronder fraude met nepfacturen) en identiteitsfraude. Belangrijke meldpunten voor deze vormen van fraude zijn: het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI), het Landelijk Meldpunt Internetoplichting (LMIO), de Fraudehelpdesk en Meld Misdaad Anoniem (M.). Dit zijn ook de meldpunten die door de onderzoekers nader zijn onderzocht. Het CMI (identiteitsfraude) en LMIO (internet gerelateerde fraude) zijn gespecialiseerde meldpunten en de Fraudehelpdesk en M. zijn breed georiënteerde meldpunten. Hieronder zal op de verschillende meldpunten worden ingegaan.

CMI

Het CMI is onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het CMI geeft persoonlijke begeleiding aan slachtoffers van identiteitsfraude. Het CMI brengt de zaak samen met het slachtoffer in kaart, adviseert over te nemen stappen en bemiddelt richting (overheids)organisaties. Het CMI focust vooral op fraude en fouten die een relatie hebben met identiteitsbewijzen en kopieën ervan, DigiD, het Burgerservicenummer (BSN) en de Basisregistratie personen (BRP). Het CMI analyseert de meldingen en signaleert trends en ontwikkelingen. Op basis daarvan doet het CMI suggesties voor verbeteringen van beleid en geeft het CMI voorlichting over identiteitsfraude. Het CMI heeft een goed netwerk binnen de publieke sector en kan daardoor slachtoffers van identiteitsfraude vlot helpen. Op basis van casuïstiek breidt het CMI ook zijn netwerk in de private sector uit.

LMIO

Het LMIO is een samenwerkingsverband tussen de nationale politie, het Openbaar Ministerie en Marktplaats. Het LMIO richt zich op het ontvangen, registreren en analyseren van meldingen ten aanzien van internet gerelateerde fraude. Deze meldingen kunnen in een aangifte worden omgezet. Op de website www.politie.nl geeft het LMIO informatie ter voorkoming van deze vorm van fraude. Daarnaast draagt het LMIO bij aan de preventie van fraude. Zo kan een potentiële (ver)koper op de

website www.politie.nl controleren of bepaalde gegevens van een mogelijke wederpartij reeds bekend zijn bij de politie en doet het LMIO onderzoek naar malafide webwinkels. Als uit dat onderzoek blijkt dat een webwinkel malafide is kan deze op verzoek van het LMIO en in samenwerking met hosting maatschappijen offline worden gehaald. Verder informeert het LMIO de bank van een frauderende rekeninghouder als er vijf meldingen of meer tegen hem/haar zijn gedaan. De bank wordt verzocht om passende maatregelen te nemen. Dit kan betekenen dat de bank de relatie met de rekeninghouder beëindigt maar in ieder geval wordt de bankrekening direct geblokkeerd.

Fraudehelpdesk

De Fraudehelpdesk is een stichting die wordt gesubsidieerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie en door het Ministerie van Economische Zaken. De Fraudehelpdesk richt zich op verschillende vormen van horizontale fraude. De taken die de Fraudehelpdesk verricht op basis van de subsidie die de Fraudehelpdesk ontvangt, zijn met name gericht op het ontvangen, registreren en bundelen van meldingen, het analyseren van de meldingen en het signaleren van trends en ontwikkelingen, het geven van voorlichting over fraude ter voorkoming van slachtofferschap en het doorverwijzen van slachtoffers naar gespecialiseerde organisaties.

Meld Misdaad Anoniem

M. is onderdeel van de Stichting NL Confidential. Deze stichting wordt onder andere door het Ministerie van Veiligheid en Justitie gesubsidieerd. M. is een onafhankelijk meldpunt waar anoniem informatie kan worden gegeven over criminaliteit en misdaad. M. zet de informatie om in een melding indien de informatie niet te herleiden is naar de melder, de informatie concreet is en er sprake is van een strafbaar feit of de voorbereiding van een strafbaar feit. M. is niet alleen gericht op horizontale fraude maar op alle soorten criminaliteit, waarbij ook fraude een rol kan spelen. M. verstrekt geen informatie ter voorkoming van fraude/criminaliteit maar draagt met gerichte acties wel bij aan de preventie ervan.
De onderzoekers komen tot de conclusie dat voor alle fraudevormen meldpunten bestaan, dat burgers en bedrijven de weg naar die meldpunten weten te vinden en dat de toegang naar de meldpunten aansluit bij hun belevingswereld. Het kabinet onderschrijft deze conclusies. Er kan worden geconcludeerd dat het meldpuntenlandschap adequaat is. Daarbij herkent het kabinet het door de onderzoekers in kaart gebrachte onderscheid tussen de meldpunten die verbonden zijn aan branches, grotere bedrijven en instellingen (zoals verzekeraars, banken en telecomproviders) en de fraudemeldpunten die zich met name richten op burgers en kleine bedrijven, die slachtoffer zijn van fraude. Het kabinet ziet vooral bij de laatst genoemde meldpunten een rol voor de overheid. In dat kader is bijvoorbeeld besloten dat iedereen vanaf begin 2016 met alle meldingen over zorgfraude terecht kan bij één fraudemeldpunt. Hiervoor wordt een voorziening gecreëerd bij het meldpunt van de NZa.

De behoeften van fraudeslachtoffers

De onderzoekers hebben de behoeften van fraudeslachtoffers als uitgangspunt genomen voor het onderzoek. De behoeften van slachtoffers richten zich met name op de volgende vijf categorieën:
- Verstrekken van informatie
- Praktische ondersteuning
- Emotionele ondersteuning
- Oplossen van het delict en het verhalen van de schade

- Vormgeven aan preventie

Het kabinet hecht veel waarde aan de positie van fraudeslachtoffers. Bij de ondersteuning van fraudeslachtoffers hebben verschillende partijen een rol. Naast de fraudemeldpunten, politie, het openbaar ministerie en private partijen, zoals banken, geldt dit met name voor Slachtofferhulp Nederland.

Slachtofferhulp Nederland helpt slachtoffers van misdrijven, verkeersongelukken en calamiteiten, maar ook nabestaanden, getuigen en andere betrokkenen. Slachtofferhulp Nederland ondersteunt slachtoffers bij het verwerken van de gebeurtenis en, waar mogelijk, bij het herstellen dan wel verlichten van de materiële en immateriële schade.

In de afgelopen jaren hebben zich veel slachtoffers van fraude gemeld bij Slachtofferhulp Nederland. Deze slachtoffers komen binnen via de politie als zij aangifte hebben gedaan, op eigen initiatief of worden naar Slachtofferhulp Nederland doorverwezen door derden, waaronder de fraudemeldpunten. Fraudeslachtoffers krijgen vergelijkbare hulp als slachtoffers van andere delicten. De meeste mensen herstellen op eigen kracht met hulp, begrip en erkenning vanuit de eigen omgeving. Als slachtoffers toch aanvullende hulp nodig hebben, worden ze hierbij ondersteund door Slachtofferhulp Nederland. Indien de hulpvraag buiten het domein van Slachtofferhulp Nederland ligt, kan Slachtofferhulp Nederland het slachtoffer doorverwijzen naar de reguliere, gespecialiseerde hulpverlening zoals de geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijk werk etc.

Slachtofferhulp Nederland onderzoekt de komende maanden of de hulp die slachtoffers van fraude krijgen voldoende toereikend is en voldoet aan de behoeften die deze slachtoffers hebben. Slachtofferhulp Nederland verwacht dit onderzoek begin volgend jaar te hebben afgerond. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek zal worden besloten of de hulpverlening aan fraudeslachtoffers al dan niet moet worden uitgebreid/aangepast.

Naast Slachtofferhulp Nederland bieden ook de meldpunten vormen van praktische en emotionele ondersteuning aan slachtoffers. Zo begeleidt het CMI slachtoffers persoonlijk bij het herstellen van de schadelijke gevolgen van identiteitsfraude en fouten met identiteitsgegevens en richt het LMIO zich op slachtoffers van internetoplichting. De Fraudehelpdesk ondersteunt slachtoffers van onder andere voorschotfraude (waaronder datingfraude) en acquisitiefraude. Indien slachtoffers hulp nodig hebben die de fraudemeldpunten niet (kunnen) bieden, verwijzen de meldpunten de slachtoffers door naar Slachtofferhulp Nederland. Hier zijn afspraken over gemaakt tussen de verschillende instanties.

Netwerken en samenwerking tussen de verschillende meldpunten

De onderzoekers komen in het rapport tot de conclusie dat de meest wenselijke situatie is dat de fraudemeldpunten deel uitmaken van een netwerk van organisaties die elkaar goed weten te vinden bij het voorkomen en bestrijden van fraude. De onderzoekers noemen hierbij een aantal voorwaarden. Zo mag het aantal meldpunten niet te groot zijn en dienen de meldpunten adequate afspraken te maken over de doorverwijzing.

Aan de voorwaarden die de onderzoekers noemen wordt voldaan. Naar aanleiding van het onderzoek is met de verschillende meldpunten gesproken. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de meldpunten

elkaar goed weten te vinden. Bovendien wordt er goed doorverwezen naar andere meldpunten en andere organisaties zoals Slachtofferhulp Nederland of de nationale politie. Aangezien er vier belangrijke meldpunten zijn die zich richten op slachtoffers van horizontale fraude is het aantal ook niet groot. Doordat het aantal meldpunten beperkt is en er op de verschillende fraudevormen goed wordt samengewerkt wordt voorkomen dat informatie over de verschillende fraudevormen versnipperd is.

Het kabinet deelt de conclusie van de onderzoekers dat het bij de preventie en bestrijding van fraude van groot belang is dat de verschillende organisaties, zowel publiek als privaat, nauw samenwerken in netwerken. Daarbij dienen volgens het kabinet de meldpunten zo gepositioneerd te zijn en zodanige functies te vervullen dat zij een adequate rol kunnen vervullen binnen de integrale aanpak van fraude. Dit kan per meldpunt en fraudevorm verschillen. Zo zijn het CMI en het LMIO gespecialiseerde meldpunten (respectievelijk voor identiteitsfraude en internet-gerelateerde fraude). In het onderzoek geven de onderzoekers ook aan dat het CMI en het LMIO meer als operationele netwerken voor hun fraudedomein kunnen worden beschouwd dan als meldpunten. Beide meldpunten/netwerken functioneren goed. Er zijn dan ook al belangrijke stappen gezet in de preventie en het herstel van identiteitsfraude en internet gerelateerde fraude.

Het lid Gesthuizen heeft ten aanzien van fraude met DigiD een motie ingediend (Kamerstuk 26 643, nr. 338) waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken welke verbeterpunten er mogelijk zijn ten aanzien van het compenseren van slachtoffers van fraude en het beleid ten aanzien van hulp bij fraude duidelijk te communiceren richting burgers. U heeft hierover een reactie ontvangen van mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Die is mede gebaseerd op een onderzoek naar de wijze waarop organisaties omgaan met slachtoffers van identiteitsfraude. In dat onderzoek wordt geconstateerd dat zowel publieke als private organisaties maatregelen hebben getroffen ter voorkoming van identiteitsfraude. Zo hebben uitvoeringsorganisaties extra veiligheidsmaatregelen genomen, zoals het versterken van de samenwerking met ketenpartners en het verhogen van het beveiligingsniveau voor het gebruik van DigiD. Wanneer de diensten het vermoeden van identiteitsfraude hebben, handelen zij preventief en lichten zij de betrokken burgers in. Ook het CMI vervult een belangrijke rol bij de preventie van identiteitsfraude, door voorlichting te geven en door tendensen en ontwikkelingen structureel te bespreken met ketenpartners.

Naast identiteitsfraude faciliteert internet gerelateerde fraude veel andere vormen van criminaliteit. Het LMIO is een belangrijke partij in de preventie van internet gerelateerde fraude. Zoals ik heb aangegeven in mijn beleidsreactie op het inspectierapport LMIO van 1 april 2015[3] zullen de uitkomsten van het onderzoek naar de fraudemeldpunten, voor zover relevant, worden betrokken bij de definitieve borging van de functies van het LMIO. De functionaliteiten van het LMIO zijn per 1 mei 2015 gehandhaafd en zijn via www.politie.nl geborgd in de nieuwe politieorganisatie. Bij de definitieve borging wordt geïnvesteerd in het waarborgen van de continuïteit, het beter betrekken van de eenheden (opvolging en terugmelding) en het kwalitatief versterken van de personele bezetting en recherchecapaciteit. De werkwijze tussen LMIO en de eenheden is vereenvoudigd en meer vraag gestuurd gemaakt op basis van de bij het LMIO beschikbare informatie die met de eenheden wordt gedeeld. Binnen elke eenheid wordt een coördinator aangewezen die aanspreekpunt is

---

[3] Kamerstuk 29 628, nr. 514

voor het LMIO. Daardoor wordt het onderlinge werkproces verbeterd. Daarnaast loopt het onderzoek naar de digitale overdracht van LMIO aangiftes naar de Basisvoorziening Handhaving (BVH), die de registratie van aangiftes automatiseert, waardoor het werkproces ook verbetert. Om medewerkers van het LMIO meer recherchekundig inzicht te laten krijgen is het de bedoeling, voor zover mogelijk binnen de bestaande kaders, ook mensen met recherche ervaring in het LMIO te laten werken, dan wel bestaande medewerkers door middel van opleiding of stages meer recherchekennis bij te brengen. Ten slotte maakt het wetsvoorstel digitale processtukken dat ter behandeling aan uw Kamer is aangeboden de uitbreiding van de internetaangifte naar andere delicten en delicten met opsporingsindicaties, zoals internetoplichting, mogelijk. De politie treft voorbereidingen voor deze uitbreiding.

Naast de gespecialiseerde punten, zoals hiervoor omschreven, zijn de Fraudehelpdesk en M. te beschouwen als breed georiënteerde meldpunten. Burgers en bedrijven kunnen bij deze meldpunten voor een breed scala aan fraudevormen terecht. De Fraudehelpdesk vervult een belangrijke rol in het voorkomen van fraude door burgers te informeren over de verschillende fraudevormen, meldingen van slachtoffers te ontvangen en hen adequaat door te verwijzen. Daarnaast levert de Fraudehelpdesk door registratie, bundeling en analyse van meldingen relevante informatie voor partners binnen het netwerk. Bij M. kunnen burgers anoniem een melding doen. Alleen als de anonimiteit gewaarborgd kan worden, stuurt M. de anonieme melding door naar diverse partners, zoals de politie en andere opsporingsdiensten (FIOD, iSWZ, ILT-IOD, NVWA). Na toetsing kan een melding gebruikt worden in de opsporing. De opsporingsinstanties zijn zelf verantwoordelijk voor wat er met de informatie wordt gedaan. Zij moeten zich daarbij houden aan bestaande wet- en regelgeving voor het doen van onderzoeken. Zowel de Fraudehelpdesk als M. werkt hierbij samen met publieke en private partijen.

Ik stel op basis van het onderzoek vast dat er voor alle vormen van horizontale fraude meldpunten zijn. De toegang naar de meldpunten sluit aan bij de belevingswereld van burgers en bedrijven. Zij weten de weg naar de meldpunten te vinden. Bij het voorkomen en bestrijden van fraude is het van belang dat partijen goed samenwerken. Op deze manier wordt de gewenste synergie behaald. De meldpunten en Slachtofferhulp Nederland verwijzen goed naar elkaar door. Bovendien wordt er steeds meer samengewerkt met andere publieke en private partijen. Ik zie dan ook geen aanleiding om de meldpunten samen te voegen of anders in te richten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur